

避難所における
帰宅困難者対応マニュアル

平成23年2月
中予地域防災連携促進協議会

目 次

1	マニュアル作成のねらい.....	1
2	対 象.....	2
3	帰宅困難者発生により予想される事態.....	3
4	帰宅断念者への支援.....	3
5	徒歩帰宅者への支援.....	7
6	安否情報の確認.....	9
7	安否情報の共有.....	10
8	その他.....	11
9	終わりに.....	12
10	参考様式.....	13

1 マニュアル作成のねらい

(1) 背景

愛媛県中予地域は、県全体の4割強の人口を擁する社会経済活動の中心地域であり、地域外からの通勤者、通学者、観光客等も多い。

また、公共交通機関やマイカーによる移動が一般的となった現代においては、我々は短時間で長距離を容易に移動することができる日常生活を送っているが、災害によって突然移動手段を奪われてしまうと、近くであったはずの場所が一転して遠方の地となってしまう。

このため、南海地震等の大災害が発生した場合、道路や公共交通機関が機能不全になることで、自宅への帰着が困難となる「帰宅困難者」が多数発生するおそれがある。

【参考: 15歳以上の流入人口】

(人)

市町名	流入人口			
	うち県内から流入		うち県外から流入	
	中予管内	中予管外		
松山市	32,371	25,555	5,226	1,590
伊予市	5,475	5,007	391	77
東温市	8,343	7,815	441	87
久万高原町	682	57	92	63
松前町	5,620	5,491	105	24
砥部町	3,723	3,577	125	21
6市町計	56,214	47,972	6,380	1,862

(平成17年国勢調査)

(2) 目的

帰宅困難者の中には、長時間歩いて帰宅を試みる者もあると考えられるが、多くは帰宅を断念して、被災した地域住民が身を寄せる避難所に一時的に避難したり、支援を求めて立ち寄りたりすることが見込まれる。このため、避難所では性格の異なる地域住民と帰宅困難者が混在することにより、運営が困難となるおそれがある。

このマニュアルは、あらかじめ、帰宅困難者の受入れのルールや支援方法を示すことで、避難所の混乱の回避及び運営の省力化並びに帰宅困難者の安全の確保に資することを目的とする。

なお、このマニュアルは、各市町の避難所運営マニュアルの策定や見直しにおいて、標準モデルとして活用し、実情に合わせて修正して組み込むことを想定している。

2 対象

このマニュアルが対象とする帰宅困難者は、次の二つに類型化している。

(1) 帰宅断念者

被災時に、自宅までの距離が遠く交通機関の機能停止により徒歩帰宅が不可能となった、あるいは徒歩帰宅を回避した人をいう。

(例：旅行者、出張者、遠距離通勤者、遠距離通学者等)

(2) 徒歩帰宅者

被災時に、交通機関の機能停止の影響を受けながらも徒歩や自転車等で帰宅を試みる人をいう。

(例：通勤者、通学者、買い物客等)

3 帰宅困難者の発生により予想される事態

(1) 避難所で起こりうる状況

帰宅困難者が多数発生するような大災害が発生した場合には、地域住民も大きな被害を被り、避難所に多数身を寄せている可能性が高い。そのような所へ地域外の住民である帰宅困難者が多数立ち寄る状況が考えられる。

(2) 課題

避難所は、当該地域の住民が利用することが一般的となっており、地域外の者である帰宅困難者を受け入れ、限られた避難スペースや物資等を提供して支援することは、避難所の能力を超え、運営を困難にするおそれがある。

しかし、被災して支援を求める帰宅困難者に対しても、できる限りの支援の手を差し伸べることが求められ、地域住民と帰宅困難者とが共存できるよう工夫する必要がある。

4 帰宅断念者への支援

(1) 基本的な考え方

帰宅断念者を避難所に受け入れる場合、無用な混乱を避け円滑に運営するためには、地域住民と帰宅断念者の処遇をある程度分けて対応する必要がある。

(2) 支援策

ア 入退出情報の管理

物資の適切な調達と配分及び避難所の安全対策を考慮して、可能な限り帰宅断念者についても入退出の管理を行うべきである。

なお、避難所の運営スタッフの人数や混雑の程度などを踏まえ、余力がある場合は、地域住民と区別して入退出管理用の名簿を作成する必要がある。

また、情報の整理を容易にするため、可能であれば避難所の出入口を地域住民用と帰宅断念者用とに分けて入退出管理を行うことが望ましい。

更に、避難所が学校等の場合は出入口が複数あるため、避難者をそれぞれの受付に効率的に誘導できるよう、看板を設置することが望ましい。

イ 生活物資の提供

帰宅断念者に対しても、地域住民と同様に水・食糧・毛布といった生活物資を提供すべきである。

また、物資は、原則として地域住民と帰宅断念者に平等に分配することが望ましい。

なお、物資の不足が見込まれる場合は、早急に県を通じて、国・自衛隊・他県・民間事業者へ援助を求める必要がある。

しかし、被害が四国や西日本の広範囲にわたる場合は、救援物資の到着に時間を要することもある。このような場合には、地元避難者の自宅から生活物資を持ち寄ることについて、協力を呼びかけることも検討すべきである。ただし、十分安全を確保して行う必要がある。

ウ 避難スペースの取扱い

(ア) スペースに余裕がある場合

避難所のスペースに余裕がある場合は、あらかじめ地域住民用と帰宅断念者用の利用スペースを分離しておく。

長期利用が想定される地域住民に体育館を、交通機関の復旧とともに避難所から退出する可能性が高い帰宅断念者に教室を充てるなど、スペースの効率的な配分が重要である。

(イ) スペースに余裕がない場合

スペースに余裕がない場合は、地域住民と同じスペースを充てることになるが、可能な限りスペースを区分しておく、情報伝達や物資の配布が効率的に実施できる。

また、屋外スペースや近隣の利用可能な施設も、事前に調査し、活用方法を検討しておくことが望ましい。

エ 情報の提供

帰宅断念者は、慣れない地域での避難生活のため、地域住民以上に不安を感じ、状況把握のための様々な情報を求めることが予想される。このため、次のような情報を提供することが重要である。

(ア) 提供する情報

- a 各地の被害状況
- b 公共交通機関の復旧状況
- c 道路の通行制限情報
- d 天気予報
- e 災害用伝言ダイヤルの利用方法 等

(イ) 情報提供の手段

情報は掲示板等での提供が効率的であり、同じ問合せに何度も対応する労力を省くため、特段の臨時情報が入った場合を除き、時間を決めて定期的に公表することとし、その旨をあらかじめ周知しておくべきである。

なお、帰宅断念者が携帯電話を利用して情報収集や家族等との連絡を試みる可能性が高いため、充電器の借用といったニーズにもできるだけ対応することが望ましい。

オ その他

(ア) 災害時要援護者

帰宅断念者のうちの負傷者、妊婦、障害者などの災害時要援護者については、地域住民の災害時要援護者と同様の利用環境を確保すべきである。

(イ) 地域住民の理解

避難所の円滑な運営のためには、地域外の住民である帰宅断念者を避難所に受け入れることについて、地域住民の十分な理解を得ることが不可欠である。

そのため、公共交通機関の運休や道路被害等により多数の帰宅断念者が発生し、援助が必要となっている状況を地域住民に十分説明し、助合いの精神を醸成することが重要である。

(ウ) 避難生活心得の作成

トラブルの発生を抑制する一助とするため、帰宅断念者が避難所に身を寄せるに当たっての最低限のルールや期待される行動モデルを心得として掲示することが望ましい。

なお、心得は各避難所の状況等に応じて、事前に作成しておくことが望ましい。

【参考：避難所生活心得の例】

- ・避難所内では静かにすること。
- ・朝食 時、昼食 時、夕食 時、消灯 時。
- ・入退出時には避難所運営者に申し出ること。
- ・地域住民用スペースには立ち入らないこと。
- ・食事や毛布等は順に配布するので、指示に従うこと。
- ・被害及び復旧の情報は 時間おきに掲示板でお知らせします。 等

5 徒歩帰宅者への支援

(1) 基本的な考え方

徒歩帰宅者が避難所に立ち寄る目的は、主として水分補給やトイレ利用、仮眠、季節によっては採暖といった一時的なものが想定される。しかし、多数の徒歩帰宅者が一度に避難してきた場合には、避難所の運営に影響を与えることも懸念される。

このため、徒歩帰宅者が秩序を保って避難所を利用し、退出することができるように、また、目指す目的地に安全に到達することができるようにするため、その支援策を検討しておくことが重要である。

(2) 支援策

ア 休憩場所の提供

帰宅断念者の場合と同様に、避難所のスペースを、余裕があれば、地域住民用と徒歩帰宅者用とに分離しておくことが望ましい。

なお、帰宅断念者と異なり、徒歩帰宅者は立ち寄っても一時的な休憩となるため、天候が良ければ屋外スペースの活用も考慮する必要がある。

イ 物資の提供

食料・飲料水・医薬品といった物資の支援が考えられる。特に、雨天時に濡れた体を拭くタオルや冬季の使い捨てカイロなどは、体温の低下を防ぐ効果的な物品となる。

ただし、備蓄物資に余裕がない場合は、目的地への距離・時間を考慮して、提供する物資を厳選する必要がある。

また、人数が多い場合は、重複した配布を避けるため、物資配布用のリストを作成し、活用することが望ましい。

ウ 情報の提供

徒歩帰宅者の最大の関心事は、自宅と自宅迄の被害状況及び安全に帰宅するための公共交通機関等の復旧状況等である。これらの情報を提供することによって、徒歩帰宅者の安全で円滑な帰着を支援することが重要である。

(ア) 提供する情報

- a 各地の被害状況
- b 公共交通機関の復旧状況
- c 道路の通行制限情報
- d 帰宅方面別の安全な帰宅ルート
- e 帰宅方面別の次に目指すべき休憩地点
- f 天気予報 等

(イ) 情報提供の手段

帰宅断念者への情報提供と同じく、掲示板等による効率的な提供をするべきで、周辺の地図を合わせて掲示し、被害状況、病院、その他の避難所、安全な帰宅ルート、帰宅方面別の次に目指すべき避難所などを明記しておけば、同じ問合せに何度も対応する労力を省くことができる。

また、休憩場所でラジオ放送を流すことで帰宅行動の参考となる情報をリアルタイムで提供する。

エ その他

徒歩帰宅者は、早期の帰宅を強く希望するものと想定されるが、被害の状況や被災時の気候などによっては、避難所での宿泊が必要となる場合もある。こうした場合は、安易な帰宅行動をとらないよう呼びかけることも重要である。

6 安否情報の確認

帰宅困難者となった人にとっての大きな関心事は、親族等への安否状況の連絡である。

このため、避難所において利用する帰宅困難者の安否情報を把握し、帰宅困難者の住所地の自治体に提供することで、その自治体が住民や報道機関からの問合せに対応することができるようにする。

(1) 確認項目

- ア 氏名
- イ 生年月日
- ウ 国籍
- エ 住所
- オ 負傷の状況、健康状態(既往症)
- カ 親族等の連絡先
- キ 今後の行動予定
- ク 安否情報公開の希望 等

(2) 個人情報取扱い上の注意点

氏名、生年月日などの個人が特定される情報を取り扱う場合は、あらかじめ記入者に公表の同意を得るなど、個人情報の取扱いに関する条例等を踏まえた対応に留意すべきである。

7 安否情報の共有

避難所で把握した帰宅困難者の安否情報は、災害対策本部で集約・整理し、住所地の自治体に伝達する。そして、これを受け取った市町は、公開することに支障のない場合は市役所・町役場の庁舎で掲示する、あるいは、少人数の場合は直接帰宅困難者の自宅へ連絡するなどして活用することが可能となる。

なお、通常の情報通信網が機能していない状況下にあっては、避難所から災害対策本部への連絡は防災通信システムを活用することになるが、通信機器が設置されていない避難所については、防災担当者が、被害パトロールの途中で避難所に立ち寄って情報を回収するなど、人の足を使った対応も必要となる。

【参考：安否情報システム（国民保護法）】

国民保護法に規定する安否確認事務を行うために、消防庁が運用している安否情報システムは、武力攻撃事態等に死傷・負傷した住民や避難した住民の情報を収集し、全国の地方公共団体で共有できるようにしようとするものである。

このシステムを自然災害の発生時にも活用することは非常に効果的であるが、法制度上の問題によって、自然災害の発生時に利用するためにはクリアしなければならない準備事項が幾つか残されている。

今後、これらの利用環境が多くの自治体で整ったときには効果を発揮し、帰宅困難者の安否情報の確認にも大いに活用できるものと期待されている。

[自然災害で利用するための準備事項]

- ・各地方公共団体における安否情報事務の事務処理体制の整備
- ・安否情報システムの自然災害利用に関する住民への広報
- ・個人情報保護条例の解釈の明確化
- ・安否情報の公表の基準の作成

8 その他

(1) 生活物資以外の準備物

生活物資以外の物品で事前に準備しておく便利なものとして、以下のようなものが挙げられる。

- ア ホワイトボードなど情報掲示板として活用できるもの
- イ 避難所や病院といった主要施設を記載した掲示用地図
- ウ 外国人向け案内板
- エ 物資提供管理用リスト
- オ 帰宅困難者避難所入退出名簿
- カ 安否情報確認シート
- キ 災害用伝言ダイヤルの操作方法
- ク 避難所生活の心得 等

(2) 帰宅困難者の救護

被災して負傷又は体調を崩した帰宅困難者に対しては、救護所への誘導や医薬品の提供を適切に行い、地域住民と同様の救護が受けられるよう措置する必要がある。

9 終わりに

帰宅困難者対策は、行政だけでなく、帰宅困難者となることが想定される通勤者・通学者等、及びこれら人の所属する事業所・学校等、更には地域社会が、平時の備え、非常時の心構え及び対応方針などについて、共に考えなければならない課題である。

このマニュアルは、帰宅困難者が発生した場合の避難所の運営を支援するものであるが、行政の担当する「公助」だけでは、大災害発生時の避難所の円滑な運営に限界があり、地域のつながりによる「共助」と、自分の身を自分で守る「自助」を結集して、帰宅困難者への対応を含めた避難所の運営に当たることが不可欠である。

行政は、これらのことを念頭に、関係者一人一人が平素から被災時の状況をイメージし、必要な備えやとるべき行動を事前に認識できるよう、日頃から情報を発信して、住民の災害対策への意識を高めておくことが重要である。

10 参考様式

帰宅困難者避難所入退出名簿

避難所名		担当者氏名	
------	--	-------	--

番号	入所年月日	ふりがな 氏名 生年月日(年齢)	性別	住所地	区分	退所年月日
1			男 女		1. 通勤・通学 2. 出張・旅行 3. 買い物 4. その他	
2			男 女		1. 通勤・通学 2. 出張・旅行 3. 買い物 4. その他	
3			男 女		1. 通勤・通学 2. 出張・旅行 3. 買い物 4. その他	
4			男 女		1. 通勤・通学 2. 出張・旅行 3. 買い物 4. その他	
5			男 女		1. 通勤・通学 2. 出張・旅行 3. 買い物 4. その他	
6			男 女		1. 通勤・通学 2. 出張・旅行 3. 買い物 4. その他	
7			男 女		1. 通勤・通学 2. 出張・旅行 3. 買い物 4. その他	
8			男 女		1. 通勤・通学 2. 出張・旅行 3. 買い物 4. その他	
9			男 女		1. 通勤・通学 2. 出張・旅行 3. 買い物 4. その他	
10			男 女		1. 通勤・通学 2. 出張・旅行 3. 買い物 4. その他	

安否情報確認シート

受付番号 ()			
ふりがな 氏名		国籍	生年月日 (年齢)
住所			
親族等の連絡先			
負傷の状況 健康状態 (既往症)	異常なし 異常あり(具体的に記載ください。) ()		
今後の 行動予定			
情報公開の 希望等	住所地の市役所(役場)庁舎であなたの安否情報の公開を希望しますか?該当するものにチェックしてください。 公開を希望しない 全ての情報について公開 一部の情報について公開 公開を希望する項目をチェックしてください。 氏名 国籍 生年月日 住所 負傷等の状況 今後の行動予定		

受付番号は、帰宅困難者避難所入退出名簿の番号を記入すること。

物資提供管理用リスト

物資提供年月日	平成 年 月 日
---------	----------

受取者氏名	受取者住所地	配布物資
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()
		水 食事 タオル 毛布 その他 ()

避難所

(英語) Evacuation shelter

(中国語) 避难所

(韓国語) 대피소

救護所

(英語) Aid station

(中国語) 救护处

(韓国語) 구호소

入り口はこちらです。

(英語) The entrance is here.

(中国語) 入口在这边。

(韓国語) 입구는 이쪽입니다.

受付

(英語) Reception

(中国語) 服务台

(韓国語) 접수

食べ物・水・毛布・ミルク

(英語) Food・Water・Blanket・Milk

(中国語) 食物・水・毯子・牛奶

(韓国語) 음식・물・담요・분유.

トイレはこちらです。

(英語) Toilet this way

(中国語) 厕所在这边。

(韓国語) 화장실은 이쪽입니다.

立入禁止

(英語) Keep out

(中国語) 进入禁止

(韓国語) 출입금지

消灯

(英語) Lights out

(中国語) 熄灯

(韓国語) 소등

矢印の方向へ進んでください。

(英語) Follow the arrows.

(中国語) 请按箭头的指示前进。

(韓国語) 화살표 방향으로 진행해
주십시오.

順番に並んでください。

(英語) Please stand in line.

(中国語) 请按顺序排队。

(韓国語) 순서대로 줄을 서주십시오.

非常口

(英語) Emergency exit

(中国語) 紧急出口

(韓国語) 비상구

持出し禁止

(英語) Do not remove

(中国語) 禁止带出

(韓国語) 반출금지

○時○分から配ります。それまでお待ちください。

(英語) That will be distributed at ○ : ○. Please be patient until then.

(中国語) 从○点○分开始配给。请稍等。

(韓国語) ○시○분에서 배급하겠습니다. 그 때 까지 기다려 주세요.

避難所における 帰宅困難者対応マニュアル

中予地域防災連携促進協議会

【事務局】 愛媛県中予地方局総務県民課
消防防災安全室

TEL 089-909-8750